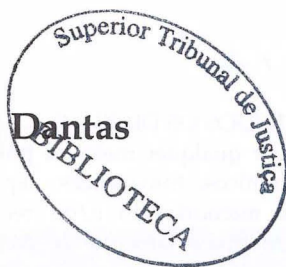


**Nelson Saldanha e Ivo Dantas**  
**Organizadores**



# **SEU DIREITO, SUA GARANTIA.**

**Estudos jurídicos, políticos e sociais em homenagem ao**  
***Prof. Dr. Palhares Moreira Reis***

Editora  
Universitária  **UFPE**

**Recife - 2011**

# A DESONERAÇÃO DOS TRIBUTOS E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

3365100

Luiz Alberto Gurgel de Farias

SUMÁRIO: 1. *Introdução.* 2. *Problematização.* 3. *Regiões.* 4. *Extrafiscalidade.* 5. *Exoneração de tributos e desigualdades regionais.* 6. *Conclusão.* 7. *Bibliografia.* 7.1. *Livros.* 7.2. *Capítulos de livros.* 7.3. *Artigos.* 7.4. *Artigos de jornal.* 7.5. *Legislação e jurisprudência.*

## 1. INTRODUÇÃO

A atual Carta Magna há pouco completou a sua maioridade e nela se vislumbra, em vários de seus dispositivos, a grande preocupação demonstrada pelo constituinte com as desigualdades regionais. A questão é logo tratada no Título I, inscrevendo-se como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a sua redução (art. 3º, inciso III). Volta-se a ela no art. 43, prevendo-se a possibilidade da União articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando, dentre outros objetivos, à redução das desigualdades regionais. No art. 151, inciso I, admite-se a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes



regiões do país. Um dos princípios gerais da atividade econômica é consubstanciado na redução das desigualdades regionais (art. 170, VII).

Direta e expressamente, em quatro preceptivos, dois encartados como princípios, é traçada a redução das desigualdades regionais, sendo que, em um deles, admite-se, de modo bastante claro, o emprego da extrafiscalidade para que tal objetivo seja alcançado.

Há, ainda, previsão de que a lei orçamentária plurianual estabeleça, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º). O projeto de lei orçamentária deve ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, § 6º). Por sua vez, cabe ao Estado a missão de agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo a lei estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 174, § 1º).

Pois bem, apesar de todo um amparo constitucional, pouco se avançou para a efetiva mitigação das desigualdades regionais, passados dezoito anos de vigência da Lei Maior. Pretende-se, assim, no decorrer deste trabalho, apresentar o problema e propor que os meios fiscais de intervenção do Estado sobre a economia sejam utilizados de forma concreta para a solução da questão.

## 1. PROBLEMATIZAÇÃO

Alguns números são suficientes para demonstrar a grande desigualdade vivenciada entre as nossas regiões. O rendimento médio mensal real (de todos os trabalhos) das pessoas ocupadas no ano de 2005 foi assim aferido: Brasil: R\$ 716,00; Região Norte (urbana): R\$ 634,00; Região Nordeste: R\$ 393,00; Região Sudeste 886,00; Região Sul:

R\$ 777,00; Região Centro-Oeste: 858,00<sup>237</sup>. Utilizando como referência o Nordeste, reconhecidamente a região economicamente mais sofrida, observa-se que o trabalhador tem um rendimento de menos da metade do seu colega do Sudeste (44,36% mais precisamente), região que apresenta o melhor índice, correspondendo a pouco mais da metade (54,88%) da média alcançada no Brasil e cerca de 61,79% da segunda região de pior índice (Norte urbana). Analisando a participação do Produto Interno Bruto (PIB) em cada região, os dados são mais reveladores: Norte: 5,0%; Nordeste, 13,8%; Sudeste: 55,2%; Sul: 18,6%; Centro-Oeste: 7,5%<sup>238</sup>. Enquanto isso, a população residente em cada região observa os seguintes percentuais: Norte (urbana): 5,84; Nordeste: 28,44; Sudeste: 43,46; Sul: 14,99; Centro-Oeste: 7,10<sup>239</sup>. As regiões Norte (urbana) e Nordeste têm uma participação no PIB menor do que os percentuais de sua população no território nacional, acarretando uma baixa circulação de riquezas para as pessoas ali residentes, sendo que, no caso do Nordeste, a desproporção chega ser superior a 50%.

Por imperativo constitucional, medidas extrafiscais deveriam ser adotadas para minorar tais desigualdades. Nada obstante, o Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária para o ano de 2006, elaborado em cumprimento ao art. 165, § 6º, da Lei Ápice, revela que,

*“quanto aos efeitos regionais da renúncia tributária, verifica-se que as regiões Sudeste e Norte*

---

<sup>237</sup> Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2006.

<sup>238</sup> Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2006. Os números apresentados são aqueles mais recentes (referentes ao ano de 2003) tabulados pelo IBGE com relação à participação dos Estados e regiões no PIB, pois embora já existam os valores pertinentes a período bem recente (segundo trimestre de 2006), os mesmos se referem ao PIB nacional, sem que tenha ocorrido, ainda, a análise dos dados de cada unidade da federação.

<sup>239</sup> Cf. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2006. De modo a poder se fazer uma comparação com dados da mesma época, os percentuais apresentados são referentes ao ano de 2003.

*obtiveram as maiores participações dos benefícios, com 46,18% e 21,09%, respectivamente*<sup>240</sup>.

Vê-se, claramente, que a região mais sofrida economicamente não é aquela aquinhoadada com a maior fatia dos benefícios fiscais. Os técnicos da Receita Federal, encarregados da confecção do referido documento, ainda tentam argumentar que os “preceitos mais nobres”, pertinentes à utilização de tais instrumentos para promover o desenvolvimento das regiões mais carentes não estariam sendo violados, pois as regiões Norte e Nordeste,

*“menos desenvolvidas do país, possuem os maiores percentuais de participação da renúncia em relação as suas respectivas arrecadações, com 125,88% e 26,90% respectivamente.”*

Ora, não pode haver grandes arrecadações em locais de baixa produção de riqueza. Ademais, o fundamento não merece sequer ser conhecido para o Nordeste, pois a renúncia esboçada é, em termos percentuais, cerca de cinco vezes menor do que a da Região Norte. Para se ter uma idéia da “importância” que a Administração vem dedicando ao item relativo ao desenvolvimento regional, ele ocupa apenas a sétima colocação em termos de valores despendidos como incentivos<sup>241</sup>.

Existe, com arrimo na lição de Marcelo NEVES<sup>242</sup>, a falta de concretização normativo-jurídica dos preceitos constitucionais, dentre os quais aqueles que prevêem a redução das desigualdades regionais. Diante da realidade social discrepante, o modelo constitucional é invocado pelos governantes como álibi, transferindo-se a culpa para a sociedade desorganizada, retirando a responsabilidade do Estado e

---

<sup>240</sup> RECEITA FEDERAL. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária*. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2006/DGT2006.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2006.

<sup>241</sup> Cf. RECEITA FEDERAL. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária*. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2006/DGT2006.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2006.

<sup>242</sup> NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 160/161.



“jogando-se” a realização da Constituição para um futuro remoto e incerto.

Na falta de medidas do governo central para uma política de desenvolvimento, os Estados estão se lançando na denominada “guerra fiscal”, o que efetivamente não vem resolvendo o problema. Os órgãos de fomento regional anteriormente existentes foram extintos e as agências que os substituíram pouco vêm atuando, como se demonstrará adiante. Como, então, emprestar eficácia ao princípio da redução das desigualdades regionais? Sem dúvida alguma, com uma política bem mais agressiva do governo voltada para esse objetivo, utilizando-se, principalmente, da extrafiscalidade.

## 2. REGIÕES

Há de se destacar, de logo, para que não haja dúvidas, que o conceito aqui adotado é aquele mais conhecido, que divide o Brasil política e geograficamente em cinco regiões distintas, com traços comuns no que se refere aos aspectos físicos, humanos, econômicos e culturais – Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Existem outras divisões regionais menos divulgadas, utilizando fatores geoeconômicos, sociais etc. Todavia, os dados apurados pelos mais diversos organismos, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – levam em consideração o primeiro critério, sendo certo que alguns desses elementos são analisados neste trabalho, justificando ainda mais o parâmetro eleito.

É importante ressaltar, com apoio em Paulo BONAVIDES<sup>243</sup>, que a região no Brasil realmente consiste em um fato geográfico, econômico e político, não sendo um fato burocrático, uma mera produção dos gabinetes da administração central, salientando-se que, no Nordeste, a formação da consciência regional fez mais progresso.

---

<sup>243</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 54.

#### 4. EXTRAFISCALIDADE

De maneira bastante simples, pode-se dizer que a função precípua do tributo é arrecadar recursos para o Estado, de modo que ele possa dispor desses valores para gerir a sua máquina e atender às necessidades da sociedade. Ocorre que, em determinadas situações, o objetivo é diverso, direcionado à intervenção na economia, fomentando ou desestimulando determinadas atividades. Caracterizam-se, assim, a fiscalidade e a extrafiscalidade, respectivamente.

Para Alfredo Augusto BECKER<sup>244</sup>, “na construção de cada tributo não mais será ignorado o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão, agora de um modo consciente e desejado; apenas haverá maior ou menor prevalência deste ou daquele finalismo”. Nessa mesma linha posiciona-se Marcus de Freitas GOUVÊA<sup>245</sup>, destacando que extrafiscal é a norma voltada à realização de valores constitucionais.

No caso em realce, pretende-se propor a desoneração de tributos no âmbito das regiões menos favorecidas economicamente, no afã estimular as mais diversas atividades, concretizando, portanto, preceito inserido na Constituição.

No estudo da extrafiscalidade, é interessante ressaltar a distinção feita por Luís Eduardo SCHOUERI<sup>246</sup>, no sentido de que a intervenção do Estado na economia pode ocorrer por direção ou por indução. A primeira se apresenta por meio de comandos imperativos, cogentes, impositivos de certos comportamentos, sendo exemplo típico de suas normas a que instrumentaliza o controle de preços, situação já vivenciada no país há alguns anos. Já as normas de indução se caracterizam por serem dispositivas, tendo o agente econômico alternativas, recebendo estímulos e desestímulos que atuam na formação de sua vontade, sem, no entanto, tolhê-la.

---

<sup>244</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 3ª. ed. São Paulo: Lejus Editora, 1998, p. 587/588.

<sup>245</sup> GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A Extrafiscalidade no Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 47.

<sup>246</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 43/44.

No âmbito do Direito Tributário, a intervenção ocorre através das normas indutoras.

## 5. EXONERAÇÃO DE TRIBUTOS E DESIGUALDADES REGIONAIS

A história revela que a utilização dos tributos para fins extrafiscais não é recente. Regina Helena COSTA<sup>247</sup>, com arrimo em J. M. Othon SIDOU, divulga a concessão de isenções em face das condições físicas das pessoas (cegos e paralíticos, *verbi gratia*), na Índia, no Código de Manu, no século XIII a.C. Com esteio nas lições de Vicente ARANGIO-RUIZ, registra que a *Senatusconsulta SC et epistula consulum* de Oropis, tábua de mármore encontrada em Oropo, no ano 79 a.C., contém uma carta dos cônsules interpretativa de um decreto de Sila, de acordo com o qual foram declarados isentos de tributos os fundos cujas rendas estivessem destinadas aos cultos dos deuses. Já Luís Eduardo SCHOUERI<sup>248</sup>, com amparo em Arthur MOHR, relata a criação do imposto sobre o luxo, em Roma, no ano 184 a.C.

O tempo correu. Evoluiu-se da Antiguidade até chegar-se nos dias atuais, período em que os poucos exemplos de outrora se multiplicaram. Na verdade, como prevê Alfredo Augusto BECKER<sup>249</sup>, nenhuma das reivindicações pleiteadas hoje, sob os auspícios dos Direitos Sociais, poderá alcançar seu objetivo sem uma intervenção do Estado na economia, sendo o Direito Tributário o instrumento fundamental para a realização de tal interferência, fazendo surgir uma

---

<sup>247</sup> COSTA, Regina Helena. *Imunidades Tributárias*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 26.

<sup>248</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 110.

<sup>249</sup> BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 3ª ed. São Paulo: Lejus Editora, 1998, p. 593.



nova ciência: a política fiscal. Não é distinto o escólio de José Casalta NABAIS<sup>250</sup>:

*Embora não sendo um fenómeno novo, do que não há dúvidas é de que a extrafiscalidade ganhou especial importância com o advento do estado social. Com efeito, a utilização dos impostos ou dos benefícios fiscais com o objectivo principal de obtenção de resultados económicos e sociais, portanto como um instrumento de política económica ou social, tornou-se um fenómeno normal ou corrente com a instauração do estado social.*

Deveras, o modelo de Estado liberal, como simples coadjuvante de uma economia que se auto-regulava, reinante desde o século XVII, estava esgotado. O individualismo e a livre competição haviam aprofundado as desigualdades sociais. Passa-se, então, a desempenhar uma função mais ativa na área econômica, objetivando alcançar um maior equilíbrio. Surge o Estado social<sup>251</sup>. Nas palavras de Luís S. Cabral de MONCADA<sup>252</sup>,

*"a intervenção pública na economia foi a via através da qual a noção de Estado-de-Direito se foi modificando; de uma noção formal e garantística passou-se a uma noção material e conformadora, a que é vulgar chamar-se 'Estado Social de Direito'".*

De acordo com o mestre português<sup>253</sup>, podem ser considerados três momentos históricos distintos, sendo todos expressão do mesmo fenômeno genérico da intervenção do Estado na economia: intervencionismo, dirigismo e planificação. A diferença entre os dois primeiros é muito importante, por ser qualitativa,

---

<sup>250</sup> NABAIS, José Casalta. A Constituição Fiscal Portuguesa e Alguns dos Seus Desafios. In: NUNES, Antônio José Avelã & COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Orgs.). *Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 27.

<sup>251</sup> A abordagem feita acerca do Estado social, por demais resumida, é tão-só para introduzir a questão da intervenção na economia, no que aqui interessa – a extrafiscalidade.

<sup>252</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito Económico*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 32.

<sup>253</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito Económico*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 37/38.

*"dado que só o dirigismo, característico do pós-guerra, pressupõe uma actividade coordenada em prol da obtenção de certos fins, ao contrário do empirismo que caracterizava o intervencionismo".*

Já a diferença entre o dirigismo e a planificação é mais recente, sendo de ordem quantitativa, pois esta é um dirigismo por planos, caracterizando-se pelo grau de racionalização mais apurado que subentende o documento planificatório.

As primeiras constituições a revelarem essa mudança de comportamento foram a do México, em 1917, e a da Alemanha, em 1919, incorporando a Ordem Econômica aos seus textos, o que veio a acontecer no Brasil com a Constituição de 1934. A Lei Ápice em vigor não é diferente. O constituinte revelou-se inconformado com a ordem econômica e social existente em nossa nação, enumerando uma série de valores sobre os quais se deveria firmar o Estado.

*"No lugar de se ter um ordenamento dado, que deve ser apenas mantido ou adaptado, o legislador constituinte preconizou uma realidade social nova, ainda inexistente, cuja realização e concretização, por meio de medidas legais, passa a ser interesse público"*<sup>254</sup>.

A Constituição de 1988 define um modelo econômico de bem-estar, desenhado desde os seus princípios fundamentais (arts. 1º. e 3º.), que não pode ser ignorado pelo Governo, em face do caráter conformador e impositivo dos preceitos<sup>255</sup>.

A irresignação demonstrada com a ordem econômica e social abrange a questão das desigualdades regionais, propondo o redator da nossa Carta, como já visto alhures, a sua redução, como forma de alcançar os fins de justiça social e dignidade humana. Sugere-se o

*"rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam*

---

<sup>254</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 2.

<sup>255</sup> Cf. GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 47.

*em regime de causação circular e cumulativa – são causas e efeitos de si próprias”<sup>256</sup>.*

É válido ressaltar que as questões regionais no Brasil, bem como na América Latina, são calcadas em fatores preponderantemente econômico e social, enquanto na Europa há problemas de identidade étnica ou cultural<sup>257</sup>, podendo citar, como exemplos, a Espanha e a Irlanda.

Nos idos de 1958, ao escrever a sua clássica obra, Celso FURTADO<sup>258</sup> demonstrava a sua preocupação com o tema:

*Os dados da renda nacional parecem indicar que esse processo de concentração se intensificou no pós-guerra. Com efeito, a participação de São Paulo no produto industrial passou de 39,6 para 45,3 por cento, entre 1948 e 1955. Durante o mesmo período a participação do Nordeste (incluída a Bahia) desceu de 16,3 para 9,6 por cento.*

[...]

*A tendência à concentração regional da renda é fenômeno observado universalmente, sendo amplamente conhecidos os casos da Itália, da França e dos EUA. Uma vez iniciado esse processo, sua reversão espontânea é praticamente impossível. Em um país de extensão geográfica do Brasil, é de esperar que tal processo tenda a prolongar-se extremamente. A causa da formação e do agravamento desse tipo de fenômeno está, via de regra, ligada à pobreza relativa de recursos naturais de uma região.*

Veja-se que, em 1948, o Nordeste participava com 16,3% do PIB nacional. Em 2003, ultrapassados mais de cinquenta anos, ainda não se havia conseguido voltar a produzir, em termos percentuais, a

---

<sup>256</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 218.

<sup>257</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Superação das Desigualdades Regionais. In: GRAU, Eros Roberto & GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito Constitucional – Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 91.

<sup>258</sup> FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32ª ed. 1ª. reimp. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005, p. 247/248.



mesma riqueza da primeira metade do século passado, pois tínhamos, como já exposto, 13,8%. Certamente, como disse Celso FURTADO, não há possibilidade de reversão espontânea desse fenômeno, justificando-se, assim, a intervenção estatal.

As primeiras medidas adotadas pelo Governo para minorar as desigualdades regionais ocorreram em 1909, com a criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCs), que enviava verbas federais em casos de calamidade pública. Na Presidência de Epitácio PESSOA (1919-1922), iniciou-se uma série de obras para combater as secas do Nordeste, destinando-se 2% da receita federal para tal ação, o que não teve continuidade na gestão seguinte. A Constituição de 1934 reservou 4% da receita federal para o combate às secas. A de 1946 adotou uma série de dotações constitucionais para a promoção do desenvolvimento regional em áreas como a da Amazônia, Nordeste e Vale do São Francisco<sup>259</sup>.

No âmbito da extrafiscalidade, o marco inicial foi dado em 1959, através da Lei n. 3.692, de 15 de dezembro daquele ano, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), prevendo a concessão de incentivos fiscais na região, o que foi posteriormente estendido para a Amazônia, em 1966, através da instituição da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) – Lei n. 5.173, de 27.10.1966, que substituiu a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). A SUDENE chegou a ser considerada modelo de órgão de desenvolvimento regional do Brasil, sob a direção de Celso FURTADO, pois a sua proposta não era de mero assistencialismo, mas sim de desenvolvimento econômico, coordenando todos os órgãos federais que atuavam no Nordeste<sup>260</sup>. Infelizmente, a realidade do princípio não perdurou. Após uma forte atuação nos primeiros anos, tais organismos foram se esvaziando, culminando com as suas extinções no ano de 2001, com grande número de denúncias de desvios de recursos públicos destinados para projetos de

---

<sup>259</sup> Cf. BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Superação das Desigualdades Regionais. In: GRAU, Eros Roberto & GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito Constitucional – Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 75/76.

<sup>260</sup> Cf. CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*. 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1998, p. 19.

desenvolvimento. Foram criadas, em seus lugares, a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), através da Medida Provisória n. 2.146-1, de 04.05.2001, substituída pelas MP's de n. 2.156-5 (cuida da ADENE), de 24.08.2001, e 2.157-5 (cuida da ADA), de 24.08.2001, ambas ainda em tramitação. Ultrapassado um lustro de suas instalações, pouco fizeram em suas áreas de atuação.

À primeira vista, por mais utópico que possa parecer, um melhor equilíbrio entre as regiões há de ser buscado e a exoneração de tributos é o caminho para se atingir esse objetivo, através de uma política fiscal competente, sem assistencialismo ou fisiologismo, com regras claras, privilegiando os setores geradores de emprego e as vocações naturais de cada área a ser desenvolvida, como o turismo no litoral nordestino, por exemplo. Os governantes, juristas, economistas, sociólogos, a sociedade em geral, não podem permitir que normas e princípios tão claros, encartados em nossa Lei Maior, fiquem sem eficácia. O tema, embora possa parecer antigo, é atualíssimo e precisa ser bem sistematizado, na expectativa de que proposições sejam formuladas para a concreção de preceitos da Constituição Federal. A propósito, é válido transcrever o comentário de Gilberto BERCOVICI<sup>261</sup>:

*Os princípios constitucionais fundamentais, como o art. 3º, possuem caráter obrigatório, com vinculação imperativa para todos os Poderes Públicos, ou seja, conformam a legislação, a prática judicial e a atuação dos órgãos estatais, que devem agir no sentido de concretizá-los. São marcos de desenvolvimento do ordenamento, apontando objetivos e proibindo o retrocesso, funcionando como parâmetro essencial para a interpretação e concretização da Constituição.*

[...]

*Constituí o art. 3º. da Constituição de 1988 um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas*

---

<sup>261</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Superação das Desigualdades Regionais. In: GRAU, Eros Roberto & GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito Constitucional – Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 94 e 100.

*as atividades do Estado Brasileiro (inclusive as políticas públicas, medidas legislativas e decisões judiciais) se conformar formal e materialmente ao programa inscrito no texto constitucional.*

Importante, também, ressaltar o magistério de Ivo DANTAS<sup>262</sup>:

*A dimensão continental do Brasil traz, como consequência, além de diferenças culturais e sociais, diferenças econômicas, ressaltando-se, nesta perspectiva, a inferioridade da Região Nordeste na qual predomina uma economia ainda baseada, quase que unicamente, na agricultura, e onde o nível de renda per capita é dos mais baixos, prevalecendo o analfabetismo, as chamadas doenças sociais etc.*

*O texto constitucional, através de um princípio programático ou de eficácia contida, fixa como seu objetivo, pelo menos, reduzir tais desigualdades [...]*

Para se buscar uma mitigação das desigualdades regionais, há, antes de tudo, que se fazer um sério planejamento. Tânia Bacelar de ARAÚJO<sup>263</sup> resalta que a questão do planejamento regional há muito é enfrentada por países como a França, que, desde a década de 50, tem uma política pública para influir nos movimentos que afetam a sua sociedade. A União Européia também adota políticas públicas com objetivos explícitos de organização ou reestruturação espacial, com a definição de programas regionais que dispõem de recursos oriundos de fundos próprios e

*“que se integram num programa global de reconversão e/ou reestruturação produtiva de espaços, tais como: regiões atrasadas, regiões fortemente afetadas pela desindustrialização (e, portanto, de alto desemprego), regiões de*

---

<sup>262</sup> DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico – Globalização e Constitucionalismo*. 1ª ed. 6ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2005, p. 78.

<sup>263</sup> ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 483.



*readaptação de suas estruturas agrícolas, regiões de forte demanda por inserção profissional dos jovens etc”.*

Na China, o Governo incentiva, por exemplo, a “industrialização rural”, com a formação de vilas e povoados a meio caminho entre a cidade e o campo.

O tema é expressamente tratado em algumas Constituições, como a de Portugal<sup>264</sup>, em seu art. 9º, alínea “g”, que inclui, dentre as tarefas fundamentais do Estado, “promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira”; a da Espanha<sup>265</sup>, em seu art. 131:

*“El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”;*

e a da Alemanha<sup>266</sup>, em seu art. 104ª:

*“A Federação poderá conceder aos Estados subvenções financeiras para investimentos particularmente importantes de Estados e municípios (ou associações de municípios), na medida em que esses investimentos forem necessários para prevenir distúrbios no equilíbrio geral da economia, para compensar desigualdades econômicas dentro do território federal, ou para promover o crescimento econômico [...]”.*

---

<sup>264</sup> Cf. MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 96.

<sup>265</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. *La Constitución*. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.es/constitucion.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2006. “O Estado, mediante lei, poderá planejar a atividade econômica geral para atender às necessidades coletivas, equilibrar e harmonizar o desenvolvimento regional e setorial, bem como estimular o crescimento da renda e riqueza e sua mais justa distribuição” (tradução livre).

<sup>266</sup> EMBAIXADA DA ALEMANHA NO BRASIL. *Constituição da Alemanha*. Disponível em: <[http://www.brasilia.diplo.de/Vertretung/brasilia/pt/03/Constituicao/art\\_\\_104a.html](http://www.brasilia.diplo.de/Vertretung/brasilia/pt/03/Constituicao/art__104a.html)>. Acesso em: 02 nov. 2006.

Sem dúvida alguma, o planejamento econômico de cada nação tem que se preocupar com as questões regionais para que possa dar certo. Neste sentido, MONCADA<sup>267</sup> registra:

*Um plano para ser realista e eficaz deve levar em conta as realidades regionais e locais. Se assim não for, o plano limita-se a previsões excessivamente abstractas ignorando os desejos regionais e locais. Para tanto, há que associar os respectivos órgãos representativos à sua elaboração e execução.*

No momento, um dos setores mais importantes para a economia nacional é o do comércio exterior, especificamente com relação à exportação, cujos valores saltaram de cinquenta e cinco bilhões de dólares em 2000 para mais de cento e dezoito bilhões de dólares em 2005<sup>268</sup>, em um incremento de mais de 100% em cinco anos. A Organização Mundial do Comércio impõe uma série de restrições e até vedações a subsídios, sendo certo que aqueles destinados à exportação e que visem à redução das desigualdades regionais são classificados como verdes, não contrariando a ordem internacional, ou seja, são permitidos<sup>269</sup>. Eis aqui, um ponto a ser melhor analisado pelo governo, propondo medidas legislativas que possam, por exemplo, transformar o Nordeste em pólo exportador<sup>270</sup>.

DELFIN NETTO<sup>271</sup>, em sua coluna semanal da Folha de São Paulo, noticia que, nos últimos doze anos, a taxa média de crescimento do valor exportado no Brasil foi de 9,6% (mesmo com a enorme expansão das exportações ocorrida depois de 2003), enquanto

---

<sup>267</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito Econômico*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 578.

<sup>268</sup> Cf. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>. Acesso em: 06 out. 2006.

<sup>269</sup> Cf. SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 214.

<sup>270</sup> Nesse tópico, é importante assinalar que os estudos não de ser feitos não só com base nas normas da OMC, como também nas estabelecidas para o MERCOSUL, de modo que não restem desrespeitadas regras ali previstas.

<sup>271</sup> DELFIN NETTO, Antônio. *Lembrar e Chorar*. Folha de São Paulo. 20.09.2006. Opinião, p. 2.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2009200606.htm>>. Acesso em: 07 out. 2006.

na China, fundada nas Zonas Especiais de Exportação, foi da ordem de 20,4%. Também denominadas Zonas de Processamento de Exportação – ZPE's, as empresas nelas instaladas têm fortes incentivos para a importação de insumos e exportação da produção, voltadas, pois, para o mercado externo. Em reportagem publicada no *Valor Econômico*, Ivana MOREIRA<sup>272</sup> destaca que as ZPE's proliferaram pelo Mundo, existindo mais de três mil em países dos mais distintos, como Estados Unidos, China, Índia e Alemanha. No Brasil, embora haja zonas autorizadas em 17 Estados, nenhuma foi instalada. Técnicos do Governo argumentam que elas estariam “ultrapassadas”. A polêmica merece ser melhor analisada, em especial no tocante à possibilidade de priorizar a instalação nos Estados das regiões menos favorecidas ou, ainda, viabilizar-se o uso de mecanismos mais modernos que estimulem a instalação de pólos exportadores em tais áreas.

Outro item que merece destaque é o pertinente às zonas francas, especificamente a de Manaus e os efeitos dela decorrentes para a região Norte, ela que é uma

*“uma área de livre comércio de importação e de exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário, dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram dos centros consumidores de seus produtos”*

nos termos do art. 1º do Decreto-lei n. 288<sup>273</sup>, de 28.02.1967. Inicialmente concedidos pelo prazo de trinta anos, os incentivos foram prorrogados, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 40), até 2013, garantindo-se mais dez anos através da Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003, com a inclusão do art. 92 ao ADCT.

---

<sup>272</sup> MOREIRA, Ivana. *Zonas de Exportação não saem do papel*. *Valor Econômico*. 18.01.2006. Disponível em: <[www.valoronline.com.br](http://www.valoronline.com.br)>. Acesso em: 07 out. 2006.

<sup>273</sup> BRASIL. Decreto-lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei n. 3.173, de 06 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 fev. 1967, Seção I, p. 2469. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0288.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2006.



É importante asseverar que a condução do processo de redução das desigualdades regionais compete, nos termos constitucionais, ao governo central, que deverá se utilizar dos tributos propícios (da alçada federal) para a intervenção na economia. A advertência é importante, na medida em que, na falta de uma política nacional mais efetiva para enfrentar o problema, os Estados (principalmente, mas também os Municípios<sup>274</sup>) vêm se lançando em uma verdadeira “guerra fiscal”, na ânsia de atrair investimentos para os seus territórios, o que nem sempre resulta no objetivo almejado – mitigação das desigualdades. Desse posicionamento comungam Marcos NÓBREGA e Carlos Maurício FIGUEIREDO<sup>275</sup>:

*Alguns pontos podem ser considerados para entender o crescimento da guerra fiscal na última década. Um primeiro ponto relevante foi a efetiva ausência de uma política industrial e sobretudo regional. O desmanche ou fechamento de agências regionais de fomento foi crucial para esse fenômeno. Sendo assim, a política tributária dos Estados, mediante concessão de incentivos de ICMS, passou a fazer as vezes de uma política industrial, alterando alíquotas efetivas de impostos, muitas vezes ao arrepio da lei. Tal prática levou a uma competição desordenada, promovendo o aumento da concentração industrial em vez de minorá-la, posto que os pequenos Estados, já combalidos em suas finanças, tiveram que conceder, proporcionalmente, mais incentivos para a atração de investimentos, não considerando, muitas vezes, de forma clara o retorno dos mesmos.*

[...]

---

<sup>274</sup> Embora a Constituição tenha regras claras para conter a guerra fiscal entre os Estados, o mesmo não existia com relação aos Municípios, que se lançavam em um verdadeiro combate para atrair a instalação de empresas em seus territórios, aproveitando-se da interpretação jurisprudencial controvertida acerca do local da prestação do serviço para efeito de cobrança do ISS. O art. 88 do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 37, de 12.06.2002, tenta minorar essa guerra, estabelecendo uma alíquota mínima para o tributo – 2%. Ademais, a Lei Complementar n. 116, de 13.07.2003, também aclara mais as regras.

<sup>275</sup> NÓBREGA, Marcos & FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício. Renúncia de Receita, Guerra Fiscal e Tax Expenditure: Uma Abordagem do Art. 14 da LRF. *Revista Interesse Público – Especial – Responsabilidade Fiscal*, Notadez Informação, Porto Alegre, 2002, p. 41 e 44.

*Assim, conceder incentivos fiscais não é, em si, ruim. O problema surge quando os outros Estados da federação descobrem que esse mecanismo pode ser um bom negócio. Instala-se, então, a guerra fiscal. Quando todos os Estados concedem mais ou menos os mesmos benefícios, começam a ser gerados os efeitos deletérios do fenômeno.*

Alguns governos estaduais passaram a se autoproclamar “desenvolvimentistas”, concedendo todo o tipo de benesse para que empresas ali se instalassem, sem um exame mais detalhado das consequências dos favores deferidos e sem atentarem que a vocação natural do ICMS (principal tributo usado como atrativo para os investimentos) é fiscal, ou seja, arrecadatória, sem contar, ainda, que, na maioria das vezes, é flagrante a violação ao art. 155, par. 2º, inciso XII, alínea “g”, da Carta Magna<sup>276</sup>, segundo o qual lei complementar deverá “regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”, o que se encontra disciplinado através da Lei Complementar n. 24, de 7 de janeiro de 1975.

Há uma nítida guerra fiscal predatória, de modo que a renúncia de receita cria privilégios para determinadas corporações econômicas, reduzindo drasticamente a base de tributação. Em corolário, para tentar manter a arrecadação, são tributados gêneros alimentícios e inserem-se os combustíveis, a energia elétrica e as comunicações sob alíquotas elevadíssimas, onerando-se por demais os mais pobres<sup>277</sup>.

Sobre o tema, Sérgio PRADO e Carlos Eduardo G. CAVALCANTI<sup>278</sup> assim se posicionam: “nas condições hoje vigentes em termos de arranjo federativo, a guerra fiscal como mecanismo de orientação da alocação dos grandes blocos de investimento é um processo perverso, controlado integralmente pelas empresas privadas

---

<sup>276</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2006.

<sup>277</sup> Cf. DERZI, Mizabel Abreu Machado. Pós-Modernismo e Tributos: Complexidade, Descrença e Corporativismo. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 100, jan/2004, p. 71.

<sup>278</sup> PRADO, Sérgio & Carlos Eduardo G. Cavalcanti. *A Guerra Fiscal no Brasil*. Brasília: IPEA, 2000, p. 10.

e que leva à maximização do custo fiscal associado à implementação de cada projeto.” Apenas para exemplificar essa realidade, pode-se trazer à baila um caso muito rumoroso no noticiário nacional, entre os anos de 1999 e 2000, com relação à instalação da nova fábrica da Ford. Estudos revelam que os custos para o Estado do Rio Grande do Sul “captar” a indústria passariam de quatro bilhões de reais, de maneira que cada emprego criado custaria cerca de trezentos mil reais<sup>279</sup>. A fábrica terminou sendo instalada na Bahia.

No âmbito do Judiciário, a questão vem sendo rotineiramente apreciada e o Supremo Tribunal Federal vem proferindo decisões que corroboram as normas que vedam a guerra fiscal, como a recentemente publicada, referente à ADI 3246/PA<sup>280</sup>, assim ementada:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO  
INCISO I DO ART

*O dispositivo impugnado previu a possibilidade de concessão de incentivos fiscais aos empreendimentos arrolados no art. 3º do diploma legislativo em causa. Ao fazê-lo, contudo, olvidou o disposto na letra 'g' do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal de 1988, o qual exige a prévia celebração, nos termos da Lei*

---

<sup>279</sup> Cf. NÓBREGA, Marcos & FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício. Renúncia de Receita, Guerra Fiscal e *Tax Expenditure*: Uma Abordagem do Art. 14 da LRF. *Revista Interesse Público – Especial – Responsabilidade Fiscal*, Notadez Informação, Porto Alegre, 2002, p. 46.

<sup>280</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.246/PA. Procurador-Geral da República X Governador do Estado do Pará e Assembléia Legislativa do Estado do Pará. Relator Ministro Carlos de Britto. Brasília, 19 de abril de 2006. *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 01 set. 2006, p. 16. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>>. Acesso em: 06 out. 2006. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.308/RS. Governador do Estado do Rio Grande do Sul X Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relatora Ministro Ellen Gracie. Brasília, 19 de maio de 2004. *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 04 jun. 2004, p. 28. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>>. Acesso em: 06 out. 2006; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.179/SP. Governador do Estado de São Paulo X Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator Ministro Carlos Velloso. Brasília, 13 de novembro de 2002. *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 19 dez. 2002, p. 69. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>>. Acesso em: 06 out. 2006.



*Complementar nº 24/75, de convênio entre os Estados-membros e o Distrito Federal. As regras constitucionais que impõem um tratamento federativamente uniforme em matéria de ICMS não representam desrespeito à autonomia dos Estados-membros e do Distrito Federal. Isto porque o próprio artigo constitucional de nº 18, que veicula o princípio da autonomia dos entes da Federação, de logo aclara que esse princípio da autonomia já nasce balizado por ela própria, Constituição. Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para emprestar interpretação conforme ao inciso I do art. 5º da Lei nº 6.489/02, do Estado do Pará, de modo que se excluam da sua aplicação os créditos relativos ao ICMS que não tenham sido objeto de anterior convênio entre os Estados-membros e o Distrito Federal.*

A guerra fiscal, tão em prática, não é o caminho para o desenvolvimento dos Estados nem para a redução das desigualdades regionais. Não há, na medida proibitiva do combate fiscal, nenhuma violação à autonomia dos Estados e do Distrito Federal, como referido pela Suprema Corte, muito menos ao princípio federativo. Ao revés, a previsão de uniformidade de tratamento na questão do ICMS busca preservar os princípios inerentes à federação – solidariedade, cooperação e igualdade.

A Constituição de 1988 resgatou o federalismo cooperativo, com a repartição de competências próprias, bem como de receitas, de modo que cada ente possa cuidar de suas atribuições e disponha de recursos para cumprir tais missões. Quando a competência é concorrente, as normas gerais são editadas pelo ente federativo mais alto, cabendo ao menor a complementação. Há de se ter cautela, pois, para que movimentos como os da guerra fiscal e da tremenda “gula” da União não venham a prejudicar a nossa federação. Acerca do pecado capital referido, não se pode deixar de considerar a criação de várias contribuições sociais nos últimos anos, exatamente porque, diferentemente dos novos impostos, elas não participam da repartição das receitas tributárias (art. 157, inciso II, CF), ficando toda a arrecadação com quem as instituiu. Atingimos, no ano de 2005, uma

carga tributária<sup>281</sup> de 37,37% do PIB, sendo que a União ficou com 26,18% do “bolo”, os Estados com 9,62% e os Municípios com 1,57%. Os números falam por si...

Marcos NÓBREGA e Carlos Maurício FIGUEIREDO<sup>282</sup> advertem que uma série de fatores pode amesquinhar o ímpeto cooperativo e transitar para um ambiente de competição, tornando-se essa idéia clara “nas estratégias adotadas pelos Estados que, diante do vácuo deixado pelo Estado nacional-desenvolvimentista e na ausência de um projeto hegemônico, estabeleceram, nos dizeres de Abrucio, um federalismo estadualista, não cooperativo e predatório”.

É o momento de atentar mais para uma política nacional desenvolvimentista, que explicita os planos para as suas regiões, objetivando a redução de suas desigualdades. Diferentemente do que ocorre no âmbito do ICMS, admite-se exceção ao princípio da uniformidade tributária na esfera federal, exatamente para promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país (art. 151, inciso I, CF).

Acerca da questão pertinente ao conflito entre princípios, interessante transcrever a lição de Ronald DWORKIN<sup>283</sup>:

*Los principios tienen una dimensión que falta en las normas: la dimensión del peso o importancia. Cuando*

---

<sup>281</sup> Cf. RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil 2005*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2006.

<sup>282</sup> NÓBREGA, Marcos & FIGUEIREDO, Carlos Maurício. *Renúncia de Receita, Guerra Fiscal e Tax Expenditure: Uma Abordagem do Art. 14 da LRF*. *Revista Interesse Público – Especial – Responsabilidade Fiscal*, Notadez Informação, Porto Alegre, 2002, p. 38.

<sup>283</sup> DWORKIN, Ronald. *Los Derechos en Serio*. 1ª ed. 3ª reimp. Trad. Marta Guastavino. Barcelona: Editora Ariel, 1997, p. 77/78. “Os princípios têm uma dimensão que falta às normas: a dimensão do peso ou importância. Quando os princípios se conflitam (a política de proteção aos consumidores de automóveis se conflita com os princípios da liberdade de contratação, por exemplo), quem deve resolver o conflito precisa ter em conta o peso relativo de cada um. Então não pode haver, por certo, uma mediação exata, e o juízo a respeito de qual princípio ou diretriz em particular é mais importante que o outro será com frequência motivo de controvérsia. Sem embargo, é parte essencial do conceito de princípio que tenha essa dimensão, que tenha sentido perguntar que importância ou que peso tem” (tradução livre). Sobre o tema, consultar também ALEXY, Robert. *Teoría de Los Derechos Fundamentales*. 1ª ed. 3ª reimp. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2002, p. 89.

*los principios se interfieren (la política de protección a los consumidores de automóviles interfiere con los principios de libertad de contratación, por ejemplo), quien debe resolver el conflicto tiene que tener en cuenta el peso relativo de cada uno. En esto no puede haber, por cierto, una mediación exacta, y el juicio respecto de si un principio o directriz en particular es más importante que otro será con frecuencia motivo de controversia. Sin embargo, es parte esencial del concepto de principio el que tenga esta dimensión, que tenga sentido preguntar qué importancia o que peso tiene.*

Na hipótese em estudo, a relevância dada ao princípio da redução das desigualdades regionais é de tal magnitude que o constituinte não quis sequer deixar margem a dúvidas de interpretação acerca de qual preceito deveria prevalecer, excepcionando, de forma clara, a uniformidade tributária. A exclusão encontra apoio em José Afonso da SILVA<sup>284</sup>, para quem a uniformidade geográfica tributária de outrora mereceu críticas, por ser insustentável num país de desigualdades geoeconômicas tão marcantes, requerendo-se tratamento diferenciado, objetivando a execução de uma política fiscal niveladora da economia nacional.

Um país sem desequilíbrios regionais se fortalece e se integra, sendo certo que o Brasil não é o único com essa questão, como já referido. A Argentina se concentra no delta do Prata. O Japão moderno é uma faixa industrial à beira do mar de não mais de 220 Km. O Canadá se agarra nos Grandes Lagos, na fronteira com os Estados Unidos. O Reino Unido convive com Irlandas atrasadas e regiões não industrializadas. O norte da Alemanha oferece outro exemplo de desenvolvimento incipiente. A Itália do Norte se diferencia da Calábria e da Sicília. O próprio Sul dos EUA é atrasado, em comparação com o Nordeste, existindo, nesses países, programas de incentivos fiscais para as regiões menos favorecidas<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 694/695.

<sup>285</sup> Cf. COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 302.



Para Mizabel Abreu Machado DERZI<sup>286</sup>, a norma do art. 151, inciso I, da Carta Magna, que prevê a concessão de incentivos fiscais para reduzir as desigualdades regionais, é autorizativa de uma ação afirmativa do Estado, que deve, pois, empreendê-la. Já Eros Roberto GRAU<sup>287</sup> analisa o princípio da redução das desigualdades regionais (art. 3º, inciso III, CF) como impositivo, de modo a se reverter a realidade então imperante.

Interessante anotar que dois dos tributaristas acima referidos<sup>288</sup>, analisando a isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados concedida aos produtores de açúcar de cana nas áreas da SUDENE e da SUDAM (hoje entidades já extintas), através da Lei n. 8.393, de 30.12.1991, art. 2º, manifestaram-se no sentido de que “são permitidos incentivos fiscais regionais, em favor de região ou regiões menos desenvolvidas, desde que não se convertam em privilégios das oligarquias das regiões mais pobres, em detrimento da população carente. Os incentivos somente podem se destinar ao desenvolvimento social e econômico regional, como expressamente estabelece o mesmo art. 151, I”, concluindo pela violação ao preceito indicado. Sem querer adentrar no mérito da questão, o posicionamento revela que o tema dos incentivos fiscais para a redução das desigualdades regionais também gera as suas polêmicas.

Há quem proclame que a solução para as regiões estaria no seu reconhecimento como ente da federação. O Professor Paulo BONAVIDES<sup>289</sup>, precursor desse pensamento, assim se posiciona:

*Já se torna possível a esta altura considerar com toda a urgência, pelo menos no Nordeste, o estabelecimento de instituições políticas e administrativas de âmbito regional, dotadas de competências exclusivas, pertinentes já à esfera legislativa, já à esfera administrativa para resolver problemas e versar matéria de peculiar interesse da*

---

<sup>286</sup> DERZI, Mizabel Abreu Machado. Pós-Modernismo e Tributos: Complexidade, Descrença e Corporativismo. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 100, jan/2004, p. 71.

<sup>287</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 218.

<sup>288</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro & DERZI, Mizabel Abreu Machado. *Direito Tributário Atual – Pareceres*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 364.

<sup>289</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 59.

*Região. Urge assim criar constitucionalmente o estatuto de autonomia dos órgãos regionais: os Conselhos e as Juntas, embriões do futuro Poder autônomo, tanto Executivo como Legislativo, com pleno teor federativo.*

O mestre cearense possui, dentre os seus seguidores, Gilberto BERCOVICI<sup>290</sup> e Paulo Lopo SARAIVA<sup>291</sup>. Apesar de todo o respeito à tese proposta, não podemos olvidar que já temos uma federação diferenciada, com a integração dos municípios contemplada na Lei Ápice em vigor, sendo certo que, pelo já revelado na nossa história política, haveria sempre o receio de que a existência de mais um ente gerasse apenas mais despesas com as estruturas administrativa e legislativa, sem resultados mais eficazes para o problema.

Importa, na verdade, que o governo central elabore as políticas regionais e que as implemente, devendo a extrafiscalidade constituir um importante mecanismo a ser manejado, sendo necessário, ainda, preocupar-se com os efeitos da globalização. É imprescindível que as regiões se preparem para concorrer não só no mercado interno mais aberto, mas também no mercado internacional<sup>292</sup>. Sobre o fenômeno mundialmente hoje conhecido, Luciana de Medeiros FERNANDES<sup>293</sup> destaca:

*A globalização, num primeiro momento, pode ser entendida como o processo crescente de abertura – há quem fale de supressão – das economias nacionais ao fluxo de mercadorias e capitais alienígenas, seja pela permissividade das políticas adotadas pelos Estados, como a uniformidade de tratamento entre o capital nacional e o capital estrangeiro, seja pela queda das barreiras alfandegárias e entraves vários (como o excesso de intervenção estatal na*

---

<sup>290</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Superação das Desigualdades Regionais. In: GRAU, Eros Roberto & GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito Constitucional – Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 89.

<sup>291</sup> SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 57/67.

<sup>292</sup> Sobre a questão, há interessante trabalho: GUIMARÃES NETTO, Leonardo. *Desigualdades Políticas e Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos*. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 09 out. 2006.

<sup>293</sup> FERNANDES, Luciana de Medeiros. *Soberania & Processo de Integração*. Curitiba: Juruá, 2002, p. 144 e 147.

sarea econômica), com vistas à formação de um mercado global unificado.

[...]

a globalização corresponde ao processo de transformação da organização política moderna, denominada Estado, pela consideração de sua imprestabilidade para o atual momento histórico, marcado pela relativização do espaço, tornado ilimitado pelos agentes econômicos.

[...]

se o território perde relevância como elemento de determinação da atuação dos atores sociais, o Estado tem sua autoridade subtraída, ou diminuída, porquanto construída em base territorial.

Perdendo o Estado sua força, quem cuidará do atendimento dos direitos sociais? Quem poderá planejar uma política de desenvolvimento? Quem, no que interessa mais de perto ao trabalho, poderá ser o artífice da redução das desigualdades regionais? Há quase dez anos, o Professor Francisco de Queiroz Bezerra CAVALCANTI<sup>294</sup> já advertia ser

*“relevante constatar, pois, que a redução do papel do Estado, pelo menos como instrumento de indução de atividades econômicas, pode ter consequências graves, pois a iniciativa privada, pela sua própria natureza, voltada para a busca do lucro, não pode suprir a lacuna estatal, sobretudo em áreas de baixa rentabilidade econômica”.*

Mais recente é a lição de Ian CLARK<sup>295</sup>:

---

<sup>294</sup> CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o Papel do Estado frente à Economia. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, Malheiros, 1997, p. 74/75.

<sup>295</sup> CLARK, Ian. *Globalization and Fragmentation*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 197: “A Globalização foi moldada e levada adiante pelos Estados mais poderosos e para os próprios fins deles. É então uma expressão tangível das desigualdades do sistema internacional. Também reflete as barganhas políticas levadas a efeito pelos governos enquanto equilibram as pressões domésticas e externas: isto determina quais setores sociais levarão o pesado custo que a globalização impõe” (tradução livre).



*"Globalization has been shaped and carried forward by the most powerful states and for their own ends. It is therefore a tangible expression of the inequalities of the international system. It also reflects the political bargains struck by governments as they mediate between domestic and external pressures: this determines which social sectors will carry the heavy costs globalization imposes".*

Os desafios para a nação não são pequenos, pois necessita elaborar uma política desenvolvimentista a nível nacional e compatibilizá-la com as políticas regionais, sem olvidar o fenômeno da globalização que vem ocorrendo nos últimos anos, que certamente é conduzido pelos Estados mais poderosos e prega a diminuição do Estado, com uma menor intervenção na economia. A crise financeira vivenciada pelo país também não ajuda. Para se ter uma idéia, o projeto de lei orçamentária para o ano de 2007<sup>296</sup> prevê um total de despesas no montante de R\$ 1.560.926.775.284,00, entre obrigatórias e investimentos, sendo que estes correspondem a R\$ 49.386.173.977,00, ou seja, apenas 3,16%. O pagamento de juros e encargos da dívida deverá consumir mais de cento e sessenta e cinco bilhões de reais, isto é, quase quatro vezes mais do que os investimentos, sem contar que esses, no decorrer do exercício financeiro, muitas vezes são cortados, enquanto aqueles são obrigatórios. No meio de todas essas dificuldades, ainda precisa direcionar as políticas regionais para mitigar as desigualdades regionais, como prevê a Constituição Federal.

É momento de lembrar o mestre Celso FURTADO: não há possibilidade de reversão espontânea desse fenômeno, daí por que a intervenção estatal é impositiva, ainda que contrariando os interesses de nações mais poderosas, e a extrafiscalidade é o meio ideal para se alcançar a concretização do preceito encartado na Lei Maior.

---

<sup>296</sup> Cf. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Orçamento 2007*. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento\\_2007/orcamento\\_2007.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2007/orcamento_2007.htm)>. Acesso em: 10 out. 2006.

## 6. CONCLUSÃO

No início do trabalho, foram apresentados alguns números para evidenciar os problemas enfrentados, todos com fundamento em aspectos econômicos (rendimento médio mensal do trabalhador e participação no PIB X população, por região). O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH – não considera apenas a dimensão econômica, mas também características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Pois bem, também com base nesse parâmetro, são encontrados vários “Brasis” dentro do nosso território. O Índice de Desenvolvimentos Humano dos Municípios (IDH-M), aferido em cada unidade da federação, revela que entre os dez piores indicadores encontrados, estão todos os nove Estados do Nordeste e mais um do Norte – Acre<sup>297</sup>. Por sua vez, entre os dez melhores, não há, obviamente, nenhum da nossa região, nem tampouco do Norte.

As desigualdades regionais configuram, pois, um problema a ser enfrentado e as normas constitucionais que programam a sua redução estão a desafiar o estudo para a sua concretização. A extrafiscalidade, através da intervenção do Estado na economia, utilizando-se do Direito Tributário, é um caminho a ser trilhado nessa busca da efetivação.

Algumas experiências foram vivenciadas na nação, como a instituição de órgãos de fomento nas regiões mais necessitadas, como a SUDENE e a SUDAM, mas a extinção de tais entidades ocorreu de forma melancólica. As agências que as sucederam pouco têm atuado. Há, ainda, alguns exemplos esparsos de leis que prevêm a desoneração de tributos com os fins almejados, mas os resultados são mínimos. No âmbito do Direito Estrangeiro, outros países enfrentaram questões semelhantes, sendo relevante o estudo do que lá foi aplicado. A revelação de que os subsídios concedidos para a redução das desigualdades regionais não violam as normas da Organização Mundial do Comércio e a possibilidade de instalação de

---

<sup>297</sup> Cf. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. Acesso em: 10 out. 2006.

Zonas de Processamento de Exportação ou o manejo de institutos mais modernos constituem itens importantes para se avaliar a potencialidade das regiões menos favorecidas como pólos exportadores.

Há de se renovar que a ausência de uma política nacional de desenvolvimento, em sintonia com políticas regionais, acarreta riscos para a nossa federação e a guerra fiscal é um nítido exemplo dessa realidade. O fato é que as desigualdades regionais precisam ser enfrentadas por quem efetivamente pode reduzi-las – o governo central –, sendo certo que a desoneração de tributos constitui ferramenta indispensável para se alcançar tal objetivo.

A questão é, portanto, por demais atual e relevante, servindo o presente estudo para suscitar ainda mais o debate, ficando para um próximo trabalho inúmeras questões argüidas, tais como: os tributos que seriam mais propícios para a exoneração; atividades a serem contempladas; como conciliar a intervenção do Estado na economia com a globalização; as experiências no Direito Estrangeiro acerca do tema. Voltarei, pois, em breve, ao exame da matéria.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 7.1. Livros

ALEXY, Robert. *Teoría de Los Derechos Fundamentales*. 1ª ed. 3ª reimp. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos Y Constitucionales, 2002.

BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 3ª ed. São Paulo: Lejus Editora, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil*. 2ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

CLARK, Ian. *Globalization and Fragmentation*. Oxford: Oxford University Press, 2004.



COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Curso de Direito Tributário Brasileiro*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

COELHO, Sacha Calmon Navarro & DERZI, Mizabel Abreu Machado. *Direito Tributário Atual – Pareceres*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

COSTA, Regina Helena. *Imunidades Tributárias*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DANTAS, Ivo. *Direito Constitucional Econômico – Globalização e Constitucionalismo*. 1ª ed. 6ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2005.

DWORKIN, Ronald. *Los Derechos en Serio*. 1ª ed. 3ª reimp. Trad. Marta Guastavino. Barcelona: Editora Ariel, 1997.

FERNANDES, Luciana de Medeiros. *Soberania & Processo de Integração*. Curitiba: Juruá, 2002.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32ª ed. 1ª. reimp. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. *A Extrafiscalidade no Direito Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GRAU, Eros Roberto & GUERRA FILHO, Willis Santiago (orgs.). *Direito Constitucional – Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.

MIRANDA, Jorge & MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito Econômico*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

PRADO, Sérgio & Carlos Eduardo G. Cavalcanti, *A Guerra Fiscal no Brasil*. Brasília: IPEA, 2000.

SARAIVA, Paulo Lopo. *Federalismo Regional*. São Paulo: Saraiva, 1982.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

## 7.2. Capítulos de livros

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995, p. 473-493.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e Superação das Desigualdades Regionais. In: GRAU, Eros Roberto & GUERRA FILHO, Willis Santiago (Orgs.). *Direito Constitucional – Estudos em Homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.

NABAIS, José Casalta. A Constituição Fiscal Portuguesa e Alguns dos Seus Desafios. In: NUNES, Antônio José Avelã & COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Orgs.). *Diálogos Constitucionais: Brasil/Portugal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 23-50.

## 7.3. Artigos

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Reflexões sobre o Papel do Estado frente à Economia. *Revista Trimestral de Direito Público*, n. 20, 1997, p. 67-75.

DERZI, Mizabel Abreu Machado. Pós-Modernismo e Tributos: Complexidade, Descrença e Corporativismo. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 100, jan/2004, p. 65-80.

GUIMARÃES NETTO, Leonardo. *Desigualdades Políticas e Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos*. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>. Acesso em: 09 out. 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em: 06 out. 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO.  
*Orçamento* 2007. Disponível em:  
<[http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento\\_2007/orcamento\\_2007.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2007/orcamento_2007.htm)>. Acesso em: 10 out. 2006.

NÓBREGA, Marcos & FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício. Renúncia de Receita, Guerra Fiscal e *Tax Expenditure*: Uma Abordagem do Art. 14 da LRF. *Revista Interesse Público – Especial – Responsabilidade Fiscal*, Notadez Informação, Porto Alegre, 2002, p. 37-55.

RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil 2005*. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/CTB2005.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2006.

RECEITA FEDERAL. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária*. Disponível em:  
<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2006/DGT2006.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2006.

#### 7.4. Artigos de jornal

DELFIM NETTO, Antônio. Lembrar e Chorar. *Folha de São Paulo*. 20.09.2006. Opinião, p. 2. Disponível em:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2009200606.htm>>. Acesso em: 07 out. 2006.

MOREIRA, Ivana. Zonas de Exportação não saem do papel. *Valor Econômico*. 18.01.2006. Disponível em: <[www.valoronline.com.br](http://www.valoronline.com.br)>. Acesso em: 07 out. 2006.

#### 7.5. Legislação e jurisprudência

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:  
<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2006.



BRASIL. Decreto-lei n. 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei n. 3.173, de 06 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 fev. 1967, Seção I, p. 2469. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0288.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0288.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.179/SP. Governador do Estado de São Paulo X Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator Ministro Carlos Velloso. Brasília, 13 de novembro de 2002. *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 19 dez. 2002, p. 69. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>>. Acesso em: 06 out. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.308/RS. Governador do Estado do Rio Grande do Sul X Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relatora Ministra Ellen Gracie. Brasília, 19 de maio de 2004. *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 04 jun. 2004, p. 28. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>>. Acesso em: 06. out. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.246/PA. Procurador-Geral da República X Governador do Estado do Pará e Assembléia Legislativa do Estado do Pará. Relator Ministro Carlos de Britto. Brasília, 19 de abril de 2006. *Diário da Justiça da União*, Brasília, DF, 01 set. 2006, p. 16. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/nova/pesquisa.asp>>. Acesso em: 06. out. 2006.

EMBAIXADA DA ALEMANHA NO BRASIL. *Constituição da Alemanha*. Disponível em: <[http://www.brasilia.diplo.de/Vertretung/brasil/pt/03/Constituiacao/art\\_104a.html](http://www.brasilia.diplo.de/Vertretung/brasil/pt/03/Constituiacao/art_104a.html)>. Acesso em: 02 nov. 2006.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. *La Constitución*. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.es/constitucion.htm>>. Acesso em: 02 nov. 2006.